

## Wyrok z dnia 7 września 2000 r., I CKN 1212/99

**Brak w ustawie z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 114, poz. 412 ze zm.) przepisu dotyczącego odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niektóre zwierzęta objęte ochroną gatunkową, nie wyłącza odpowiedzialności Skarbu Państwa na zasadach ogólnych.**

*Przewodniczący: Sędzia SN Kazimierz Zawada*

*Sędziowie SN: Gerard Bieniek (sprawozdawca), Mirosława Wysocka*

Sąd Najwyższy po rozpoznaniu w dniu 7 września 2000 r. na rozprawie sprawy z powództwa Małgorzaty i Zdzisława małżonków B. przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa o odszkodowanie, na skutek kasacji powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 marca 1999 r.,  
oddalił kasację.

### Uzasadnienie

Powodowie Małgorzata i Zdzisław małżonkowie B. domagali się zasądzenia od Skarbu Państwa Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa kwoty 193 547,25 zł tytułem odszkodowania za szkody wyrządzone w gospodarstwie rybackim przez wydry.

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wniósł o oddalenie powództwa.

Sąd Wojewódzki w Warszawie wyrokiem z dnia 21 lipca 1998 r. oddalił powództwo i ustalił, co następuje.

Powodowie są właścicielami gospodarstwa rolnego obejmującego również 30 ha stawów hodowlanych. W 1996 r. zauważyli, że hodowli rybnej grozi niebezpieczeństwo ze strony wydr, które pojawiły się w stawach powodów. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

z dnia 6 stycznia 1995 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt, wydry objęte zostały ochroną jako gatunek chroniony. Jesienne odłowy wykazały u powodów 90 % strat w hodowli ryb. Powodowie zwrócili się do Wojewody G. o przyznanie stosownego odszkodowania, który skierował powodów do *stationis fisci* pozwanego Skarbu Państwa i na drogę postępowania sądowego.

W kwietniu 1997 r., na zlecenie powodów, sporządzona została wycena strat w wychowie karpia konsumpcyjnych i narybku karpia spowodowanych przez wydry w sezonie hodowlanym 1996 r. Wyliczona szkoda wyniosła 193 547,25 zł.

Na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 114, poz. 412 ze zm.) Skarb Państwa odpowiada jedynie za szkody wyrządzone przez żubry, niedźwiedzie i bobry, a odpowiedzialność ta nie obejmuje utraconych korzyści. Przepis art. 52 ust. 3 ustawy zawiera delegację dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia innych gatunków zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które Skarb Państwa odpowiada. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego Rada Ministrów rozszerzyła odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wilki.

W tym stanie rzeczy Sąd pierwszej instancji uznał, że żądanie powodów nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż nie można konstruować odpowiedzialności Skarbu Państwa za powstałą szkodę na tej podstawie, że Rada Ministrów nie wydała rozporządzenia odnośnie do odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wydry jako zwierzęta chronione, skoro ustawa zawiera jedynie delegację fakultatywną. Ponadto, w sprawie nie można bezpośrednio zastosować przepisów Konstytucji, albowiem zdarzenie wywołujące szkodę zaistniało przed jej wejściem w życie, a w sprawie nie mają zastosowania art. 417, 418 oraz 431 k.c.

Stanowisko to zaaprobował Sąd Apelacyjny w Warszawie, który wyrokiem z dnia 5 marca 1999 r. oddalił apelację powodów.

Wyrok ten powodowie zaskarżyli kasacją, zarzucając naruszenie prawa materialnego, tj. art. 417 k.c. w związku z art. 35 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 101, poz. 444 ze zm.), przez ich niewłaściwą wykładnię. Wskazując na powyższe, wnieśli o zmianę wyroku i uwzględnienie żądania lub uchylenie zaskarżonego wyroku oraz wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedmiotem żądania powodów jest wynagrodzenie szkody wyrządzonej przez zwierzęta objęte tzw. ochroną gatunkową. Jest to jedna z form ochrony przyrody przewidziana w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 tej ustawy, ochrona gatunkowa ma na celu zabezpieczenie dziko występujących roślin i zwierząt, a w szczególności gatunków rzadkich lub zagrożonych wyginięciem, jak też zachowanie różnorodności gatunkowej i genetycznej. Ochronę gatunkową roślin i zwierząt wprowadza – na mocy delegacji ustawowej z art. 27 ust. 3 cyt. ustawy – w drodze rozporządzenia Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, w którym ma określić listę gatunków objętych ochroną, sposoby wykonywania ochrony oraz stosowne ograniczenia, zakazy i nakazy przewidziane w art. 37 ust. 1 ustawy. Z powołaniem się na to upoważnienie ustawowe Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wydał rozporządzenie z dnia 6 stycznia 1995 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz.U. Nr 13, poz. 61), w którym uznał za podlegające ochronie m.in. wydry (pkt 116). Jednocześnie w § 2 sprecyzowano zakazy podejmowania określonych czynności w stosunku do zwierząt uznanych za gatunki chronione. Zakazy te dotyczą m.in. płoszenia i przemieszczania z miejsc regularnego przebywania na inne miejsca, przy czym właściwy Minister może zezwolić wyjątkowo nie tylko na pozyskiwanie zwierząt chronionych, ale na dokonywanie innych czynności zakazanych lub nakazanych (art. 27 ust. 4). Według art. 41 ustawy, gospodarka zasobami dziko występujących roślin i zwierząt powinna zapewniać ich trwałość i optymalną liczebność, przy zachowaniu możliwie w największym stopniu różnorodności genetycznej, przy czym realizacja tych zadań następuje w szczególności przez ochronę, utrzymanie i racjonalne zagospodarowanie naturalnych zbiorowisk roślinnych oraz naturalnych stanowisk roślin i zwierząt; rozmnożenie i rozprzestrzenienie ginących gatunków roślin i zwierząt, ochronę i odtwarzanie stanowisk zwierząt rzadkich oraz ochronę tras migracyjnych zwierząt.

W ustawie uregulowano skutki prawne poddania pod ochronę (art. 50-53), przewidujące m.in. publiczne obwieszczenie w gminie o poddaniu pod ochronę, wpis do księgi wieczystej, przymusową rozbiórkę obiektów. W ramach tych przepisów postanowiono też (art. 52 ust. 1), że Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez żubry, niedźwiedzie i bobry (także objęte ochroną

gatunkową), przy czym zakres odszkodowania nie obejmuje utraconych korzyści, zaś Rada Ministrów została upoważniona do określenia zasad i trybu ustalania poniesionych szkód w mieniu. W art. 52 ust. 3 upoważniono Radę Ministrów do tego, aby w drodze rozporządzenia mogła określić inne gatunki zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa. Z tej możliwości Rada Ministrów skorzystała, wydając rozporządzenie z dnia 10 września 1997 r. w sprawie gatunków zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa (Dz.U. Nr 109, poz. 706), w którym uznano, że Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez wilki. W końcu, w art. 52 ust. 4 ustawy przyjęto, że szkody spowodowane przez gatunki zaliczane do zwierząt łownych, występujące w parkach narodowych, szacuje się i dokonuje wypłat według przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim (jedn. tekst: Dz.U. z 1973 r. Nr 33, poz. 197 ze zm.).

Nie może być kwestionowane, że ochrona przyrody jako dobra ogólnonarodowego, oznacza zachowanie, właściwe wykorzystanie oraz odnowienie zasobów i składników przyrody, w szczególności dziko występujących roślin i zwierząt. Jedną z form tej ochrony jest objęcie gatunkową ochroną roślin i zwierząt rzadkich lub zagrożonych wyginięciem. Ochrona ta oznacza – co zrozumiałe – wprowadzenie określonych nakazów, zakazów lub czynności, których respektowanie ma na celu ratowanie tych gatunków roślin i zwierząt. Ustawodawca zdawał sobie jednak sprawę z tego, że realna jest możliwość kolizji między wymogami związanymi z ochroną przyrody, a dobrem w postaci ochrony życia, zdrowia i mienia obywateli, gdyż – co naturalne – gatunki zwierząt chronionych mogą wyrządzać i wyrządzają szkody. O istnieniu tej świadomości świadczy z jednej strony treść przepisu art. 52 ust. 1 ustawy, w którym wyraźnie stwierdzono, że Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez niedźwiedzie, żubry i bobry (jako gatunki chronione), z drugiej strony zaś – upoważnienie Rady Ministrów do rozszerzenia tej listy zwierząt, za które Skarb Państwa odpowiada w razie wyrządzenia przez nie szkody. Ani przepisami ustawy, ani przepisami rozporządzenia wykonawczego, nie objęto listą zwierząt chronionych – wydr. Niniejsza sprawa potwierdza zaś to, że i te zwierzęta – jako objęte gatunkową ochroną – wyrządzają szkody. Nasuwa to oczywiście pytanie, czy brak przepisu – rangi ustawowej lub wykonawczego – o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez określone zwierzę objęte ochroną gatunkową oznacza,

że odpowiedzialność ta jest wyłączona. Pozytywna odpowiedź budziłaby stanowczy sprzeciw.

Jest rzeczą przyjętą, że ustawodawca może oczywiście kształtować odmiennie – niż to wynika z ogólnych zasad – odpowiedzialność Skarbu Państwa za określone szkody i z tej możliwości skorzystał np. w art. 50 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. Nr 147, poz. 713 ze zm.). Takim szczególnym unormowaniem jest także art. 52 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, w którym ustanowiono obiektywną odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niedźwiedzie, bobry i żubry, a także wilki (w drodze rozporządzenia). Tak unormowana obiektywna odpowiedzialność Skarbu Państwa – jako ukształtowana bardzo korzystnie dla poszkodowanych, nie wyłącza – ze względu na treść art. 421 k.c. – odpowiedzialności Skarbu Państwa na zasadach ogólnych. Po pierwsze dlatego, że odpowiedzialność Skarbu Państwa unormowana w art. 52 ustawy o ochronie przyrody, nie jest ukształtowana jako odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego, a jedynie w tym zakresie ma zastosowanie art. 421 k.c.; po drugie dlatego, że odpowiedzialność tę ukształtowano korzystniej dla poszkodowanego jako odpowiedzialność obiektywną, zarazem jednak obejmując nią tylko szkody wyrządzone w mieniu przez niektóre zwierzęta chronione. Za uzasadnioną zatem – w tym kontekście – należy uznać tezę, że brak w ustawie z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody przepisu – poza art. 52 ust. 1 i przepisami rozporządzeń wykonawczych wydanych na podstawie art. 52 ust. 3 – o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, nie wyłącza odpowiedzialności Skarbu Państwa na zasadach ogólnych, czyli przepisów kodeksu cywilnego regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą.

Przechodząc zatem na grunt tych przepisów należy – w okolicznościach sprawy – wyłączyć możliwość zastosowania art. 431 i art. 418 k.c., co nie wymaga szerszego uzasadnienia. W rachubę może natomiast wchodzić art. 417 k.c., który należy oczywiście powiązać z przepisami ustawy o ochronie przyrody. W przepisach tej ustawy określa się nie tylko organy ochrony przyrody, tj. Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, wojewodę i dyrektora parku narodowego, lecz jednocześnie określa się ich zadania i wskazuje, przy pomocy kogo organy te zadania wykonują (główny konserwator przyrody,

wojewódzki konserwator przyrody, służby parków narodowych, w skład których wchodzi m.in. nadleśniczy, leśniczy, podleśniczy i strażnik – art. 19). Wśród tych zadań można wskazać te obowiązki, które organy te mogą podjąć wówczas, gdy zwierzęta objęte ochroną gatunkową wyrządzają nadmierne szkody. Przykładowo, art. 27 ust. 4 ustawy zezwala właściwemu ministrowi znieść określone nakazy, zakazy bądź ograniczenia związane z ochroną zwierząt, w wyjątkowych przypadkach. Za taki wyjątkowy przypadek należy uznać sytuację wyrządzenia szkody w znacznych rozmiarach. Zadaniem powodów było zatem podjęcie inicjatywy i domaganie się dokonania takich działań, a ich zaniechanie miałyby stanowić podstawę przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. Rzecz jednak w tym, że to powodowie powinni wykazać te fakty. Tymczasem w tym zakresie nie przedstawiono ani nie zgłoszono żadnych wniosków dowodowych, a co ważniejsze, w kasacji nie zarzucono naruszenia przepisów postępowania, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Jeśli bowiem podstawę kasacyjną ograniczono do naruszenia prawa materialnego, to oznacza, że nie kwestionuje się ustalonego stanu faktycznego. W tym zaś zakresie ustalono jedynie, że wydry w 1996 r. wyrządziły w hodowli rybnej powodów szkody oszacowane na 193 547,25 zł. Przyjęcie zaś odpowiedzialności Skarbu Państwa w sprawie o art. 417 k.c. na tej podstawie, że Rada Ministrów nie wydała stosownego rozporządzenia w sytuacji, gdy upoważnienie ustawowe ma charakter fakultatywny, nie jest możliwe.

Z tych względów, kasacja nie zawierająca usprawiedliwionych podstaw, podlega oddaleniu (art. 393<sup>12</sup> k.p.c.).